

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 018.941/2020-6.

Natureza: I - Embargos de Declaração (Representação).

Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE  
DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE  
CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE E  
OMISSÃO. CONHECIMENTO.  
PROVIMENTO PARCIAL PARA  
ESCLARECER ALCANCE DE MEDIDA  
CAUTELAR PROFERIDA  
ANTERIORMENTE. AUSÊNCIA DOS  
DEMAIS VÍCIOS APONTADOS. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração (peça 32) opostos contra o Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário, decisão que referendou despacho monocrático deste relator por meio do qual foram determinadas providências cautelares à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República no âmbito de campanhas publicitárias do Governo Federal.

2. Reproduz-se a seguir o conteúdo da peça recursal, excluído apenas o item introdutório, que trata da tempestividade:

### II – SÍNTESE DA DEMANDA

7. Em síntese, trata-se de representação feita pelo Ministério Público junto ao TCU sobre supostos indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias do Governo Federal, em especial aquelas relacionadas à divulgação da PEC da Reforma da Previdência.

8. O órgão ministerial, apoiando-se em reportagens jornalísticas do Jornal Folha de São Paulo, requer sejam avaliadas *"as despesas com publicidade do Governo Federal, em especial aquelas vinculadas à divulgação da PEC da reforma da Previdência, de forma a identificar se houve a aplicação de recursos públicos no financiamento de campanhas publicitárias em sites e canais que não guardam relação com as matérias divulgadas, ou que desenvolvem atividades antiéticas ou ilegais — como a disseminação de fake news e a prática de jogos de azar — ou se destinam à promoção pessoal do Presidente da República"*.

9. Ao decidir o pedido cautelar, o Ministro Relator exarou determinações dirigidas ao Ministério das Comunicações que se referem a duas situações denunciadas pela mídia jornalística acolhida pelo Ministério Público, quais sejam: a utilização de verbas publicitárias do Governo Federal tanto em sítios eletrônicos que se relacionem a atividade ilícitas, como em plataformas/canais/mídias cuja audiência e público-alvo não se alinhem ao perfil dos destinatários das campanhas de comunicação do Governo Federal.

### III DAS RAZÕES RECURSAIS

#### III.1. DAS CONTRATAÇÕES DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE

10. Primeiramente, para deixar claro como se dá a distribuição de publicidade institucional do Governo Federal nos veículos e demais meios de divulgação, bem como a contratação de serviços especializados de publicidade, são necessários alguns apontamentos sobre o tema.

11. Nos termos da Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, há, no contrato de publicidade estatal, a figura do anunciante (Poder Público) que contrata uma agência de publicidade para a prestação dos serviços discriminados em seu art. 2º, podendo ser incluídos como atividades complementares determinados serviços especializados prestados por fornecedores, senão vejamos:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias. (grifou-se)

12. Além disso, ao disciplinar as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo federal, a Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, conceitua as formas inovadoras de comunicação como “serviços especializados, contratados em consonância com novas tecnologias, que integram o objetivo do contrato como atividades complementares e visam expandir os efeitos das mensagens e das ações” (art. 3º, XV).

13. No que se refere aos contratos vigentes entre a União, por intermédio da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República, e as Agências de Propaganda ARTPLAN COMUNICAÇÃO S/A, CALIA Y2 PROPAGANDA E MARKETING LTDA e PPR – PROFISSIONAIS DE PUBLICIDADE REUNIDOS S.A, existe a previsão expressa de que também integram seus objetos, como atividades complementares, esses serviços especializados:

2.1.1. Também integram o objeto deste contrato, como atividades complementares, os serviços especializados pertinentes:

[...]

c) à criação, à implementação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens, em consonância com novas tecnologias, atendidas as prescrições estabelecidas no presente contrato.

14. Ressalte-se que, nos termos dos referidos contratos, as agências é que respondem pela escolha de veículos publicitários para as ações de comunicação:

5.1.10.1. A CONTRATADA só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de comunicação e de divulgação, por ordem e conta da CONTRATANTE, se previamente tiver sido por ela expressamente autorizada.

**5.1.10.1.1 A autorização a que se refere o subitem precedente não exime da CONTRATADA sua responsabilidade pela escolha e inclusão de veículos nos planejamentos de mídia que apresentará, para as ações publicitárias que serão executadas durante a vigência deste contrato.**

**5.1.10.1.2 Quando da programação de veículo de comunicação e de divulgação online, a CONTRATADA obriga-se a providenciar Termo de Conduta, segundo o qual o veículo se responsabiliza pelos seus conteúdos ou de sites parceiros, declarando estar de acordo com os termos do Marco Civil da Internet, de forma a evitar ações publicitárias da CONTRATANTE em veículos de divulgação que promovam conteúdos ou atividades ilegais.**

15. Somado a isso, uma das obrigações das agências contratadas é a de:

5.1.27. Executar todos os contratos, tácitos ou expressos, firmados com fornecedores de bens e de serviços especializados e com veículos de comunicação e de divulgação, bem como responder por todos os efeitos desses contratos, perante seus signatários e a própria CONTRATANTE.

16. Dessa forma, torna-se evidente a responsabilidade assumida por essas agências de publicidade contratadas para supervisionar a execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação.

17. Fora isso, também sobreleva dar destaque ao papel das plataformas e tecnologias digitais que oferecem uma grande eficiência e eficácia na comunicação, já que possibilitam a divulgação de conteúdos distintos para alcançar os diferentes perfis dos públicos-alvo de uma ação de comunicação, além de poderem gerar economia de custos com publicidade, por atingirem diretamente os públicos almejados, sem dispersão da informação e, conseqüentemente, dos investimentos.

18. Sobre esse ponto, relevante transcrever o seguinte trecho da manifestação da Secom/PR (1995820) lançada no processos SEI 00170.001433/2020-82:

13. As plataformas digitais compreendem alguns segmentos de mídia digital, tais como, redes sociais, redes de editores de conteúdo digital, sejam na forma de distribuidor de notícias, de serviços on-line, aplicativos para computadores e aparelhos celulares, serviços de streaming de vídeos e de músicas, jogos eletrônicos, entre outros. A principal característica das plataformas digitais é a capacidade de entrega de anúncios na Internet de forma automática a partir de parâmetros de identificação de público-alvo (target) e da audiência, ambos, indicados na campanha publicitária.

14. Os parâmetros de identificação de público-alvo devem corresponder às diretrizes estratégicas da campanha de publicidade e podem ser resultantes da identificação do perfil de navegação quanto à afinidade temática da ação publicitária, frente ao assunto de interesse, da localização geográfica e da oportunidade de exibição do anúncio para o usuário da Internet reconhecido como membro do público-alvo (target).

**15. Cabe a esta Secretaria, no momento da aprovação do plano de mídia, na forma prevista no Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade, definir o segmento de público a ser atingido e os parâmetros de exibição e performance (KPI - Key Performance Indicator/indicadores de performance), além de aprovar os parâmetros de custo e formatos de mídia apresentados na estratégia de divulgação pelas agências contratadas.**

**16. Os indicadores de performance (KPI) são parâmetros de gestão e de avaliação da campanha, tais como, metas de cliques a serem obtidos por meio do anúncio exibido; tempo de visualização do anúncio pelo usuário da Internet; grau de interação e de engajamento (compartilhamentos em rede social) do usuário com o conteúdo publicitário; e outros que podem ser determinados para que a ação publicitária cumpra os objetivos da campanha. A agência de publicidade contrata a empresa de plataforma digital, acompanha e controla a exibição das peças.**

**17. As plataformas digitais, a partir dos comandos realizados pelas agências de publicidade, executam a exibição dos anúncios, sendo esse um processo sob a**

**responsabilidade das empresas de serviços de publicidade e dos veículos de divulgação contratados. (grifo nosso)**

19. Pois bem. Quanto às notícias de veiculação de publicidade sobre a PEC da Reforma da Previdência, em sites de “*conteúdo inadequado*”, a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República solicitou, de forma imediata, esclarecimentos às agências contratadas, no Processo SEI nº 00170.001354/2020-71, a fim de serem apurados os fatos noticiados.

20. Na reportagem que deu origem a representação do Ministério Público junto ao TCU, foi trazida uma lista de sites onde teriam sido veiculados anúncios do Governo Federal. Segundo a Secretaria de Publicidade e Promoção da Secom, a agência contratada teria estabelecido parceria com tais sites, por meio da plataforma *Google Ads*.

21. Em resposta à Secom, a agência Artplan Comunicação S.A. informou sobre abatimentos realizados a partir da identificação de exibição de anúncios classificados pelo Google como “cliques inválidos” relativos à ação Nova Previdência, conforme trecho da correspondência abaixo:

"Como é possível observar no e-mail, o Google informou que abatimentos foram compensados durante a campanha da Reforma da Previdência, todos já realizados, motivados por cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, no valor de R\$ 57.203,77 (cinquenta e sete mil, duzentos e três reais e setenta e sete centavos), além de outro abatimento de R\$ 108,71 (cento e oito reais e setenta e um centavos), em função de veiculações impróprias".

22. Provocado pela Agência responsável, o próprio Google, a que pertence a plataforma digital utilizada, Google Ads, também prestou esclarecimentos por meio de comunicação em anexo (1944281).

23. Deve ser ressaltado que, para uma empresa se habilitar a veicular publicidade do Poder Executivo federal, é necessário haver o seu cadastramento no Cadastro de Veículos e Inovadores Digitais da Secom – Midiacad “*que se constitui em um conjunto formal de dados cadastrais, comerciais e negociais de veículos dos diversos meios de divulgação utilizados nas ações de publicidade do Poder Executivo federal*”, nos termos da Portaria Secom 142/2014.

24. Portanto, ao ser cadastrada, a referida empresa Google assumiu a responsabilidade de proibir “*sites parceiros de veicularem conteúdos ilegais*”.

25. Assim sendo, foram tomadas as medidas administrativas necessárias à apuração dos fatos noticiados de forma a ser evitado qualquer prejuízo ao erário, caso tenha havido pagamento por veiculações em sites de conteúdo ilegal.

26. Sobre o tema aqui tratado, é oportuno ainda trazer à colação apontamentos já prestados pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República ao Tribunal de Contas da União, no Processo TC 008.196/2019-2 (Processo SEI 00001.008397/2019-96), através do Despacho DEMIP/SPP/SECOM (1958536), de 11/12/2019, que segue em anexo:

O processo de análise e aprovação dos planos de mídia das campanhas publicitárias desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Publicidade e Promoção observa os procedimentos do Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade, Portaria SECOM nº 98, de 21 de julho de 2016, que dispõe sobre rotinas, fluxos operacionais e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, com vistas a garantir uniformidade nos processos internos e determinar formas de controle dos custos envolvidos, da liquidação e das avaliações exigidas na forma legislação vinculadas à matéria.

O plano de mídia, como o próprio nome indica, contempla a seleção de meios e veículos de comunicação e divulgação mais adequados para impactar o público-alvo de uma campanha, com as mensagens divulgadas, considerando os desafios e objetivos de comunicação estabelecidos em cada briefing, bem como o investimento disponível.

A execução publicitária se concretizará após finalizadas as veiculações que para pagamento deverão ser comprovadas, de acordo com os processos estabelecidos na Lei nº 12.232/2010 e Instrução Normativa nº 02/2018.

A partir da proposta original apresentada pela agência, a Secom realiza uma análise minuciosa da versão inicial do plano de mídia e solicita para a agência os ajustes que entende pertinentes, observadas as diretrizes de comunicação estabelecidas pelo Decreto nº 6.555/2008, bem como os parâmetros orçamentários, as recomendações técnicas, as orientações dos órgãos de controle e as melhores práticas vivenciadas no âmbito da comunicação do Poder Executivo Federal, tendo como premissa os princípios da legalidade, economicidade e eficiência da Administração Pública.

27. Naquele processo, também foram informados critérios técnicos utilizados para definição dos veículos e demais meios de divulgação a serem adotados em campanhas publicitárias, tendo sido destacado que *“para se chegar a uma programação na qual se possa atingir os objetivos de comunicação são realizadas diversas análises, inclusive da participação de audiência. Mas, outras variáveis também são consideradas, tais como, hábitos de consumo de mídia dos públicos-alvo, afinidade, orçamento disponível para o investimento publicitário, custos de mídia, atuação dos veículos e duração e extensão da campanha, entre outros”*.

28. Com efeito, a Instrução Normativa SG/PR nº 2, de 20 de abril de 2018, que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares, elenca uma série de critérios técnicos a serem observados na seleção de meios e veículos de comunicação e divulgação pelas agências contratadas.

29. Nos termos do art. 12 da mencionada IN, vale frisar que **as orientações sobre compra de mídia não afastam a responsabilidade das agências de propaganda, contratadas pelo órgão ou entidade, na escolha e inclusão de veículos de comunicação e divulgação em seus planejamentos de mídia das ações publicitárias que executarão durante a vigência do contrato.**

30. Neste ponto, sobreleva transcrever a manifestação da Secretaria de Publicidade e Promoção da Secom (1936612), que detalha a atuação das agência de publicidade no controle das estratégias de comunicação que permitem o alcance do público-alvo de uma campanha publicitária:

2. As ações de divulgação autorizadas no âmbito desta Secretaria são elaboradas e executadas por intermédio das agências de publicidade, contratadas de acordo com a Lei 12.232, de 29 de abril de 2010. As agências de publicidade seguem as orientações da Instrução Normativa Secom nº 02, de 20 de abril de 2018, na qual se reforçam as determinações de diversificação de meios e veículos de divulgação e a utilização de critérios técnicos para definição da programação, cujo princípio cumpre os objetivos e diretrizes do Decreto 6.555/2008, citados abaixo:

Art. 1º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais:

- I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;
- II - divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição;
- III - estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas;
- IV - disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e
- V - promover o Brasil no exterior.

Art. 2º No desenvolvimento e na execução das ações de comunicação previstas neste Decreto, serão observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características de cada ação:

- I - afirmação dos valores e princípios da Constituição;

- II - atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social;
- III - preservação da identidade nacional;
- IV - valorização da diversidade étnica e cultural e respeito à igualdade e às questões raciais, geracionais, de gênero e de orientação sexual;
- V - reforço das atitudes que promovam o desenvolvimento humano e o respeito ao meio ambiente;
- VI - valorização dos elementos simbólicos da cultura nacional e regional;
- VII - vedação do uso de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;
- VIII - adequação das mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público;
- IX - uniformização do uso de marcas, conceitos e identidade visual utilizados na comunicação de governo;
- X - valorização de estratégias de comunicação regionalizada;
- XI - observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos; e
- XII - difusão de boas práticas na área de comunicação.

**3. A concepção e execução de uma ação de divulgação, trabalho em que são definidas estratégias de comunicação que permitam o alcance do público-alvo descrito em briefing (relato do problema de comunicação) a ser enfrentado pela campanha publicitária, é um processo complexo e de certa forma artesanal cujo atributo é uma das expertises prevista no objeto contratual firmado com as agências de publicidade. Neste trabalho são observados aspectos técnicos, tais como, índice de consumo dos meios de comunicação, cobertura geográfica e alcance populacional dos veículos de divulgação em relação aos membros do público-alvo (audiência), características dos mercados regionais, como disponibilidade de meios e veículos para divulgação da campanha de forma eficiente e a relação custo-benefício adequada aos parâmetros da Secom.**

4. As agências de publicidade tem à sua disposição o Cadastro de Veículos e Inovadores Digitais da Secom - Mídiacad, instituído por meio da Portaria Secom 142/2014. Trata-se do conjunto formal de dados cadastrais e negociais dos veículos e demais meios de divulgação cujos registros são utilizados para compor os planejamentos de mídia, conforme determina o item IV, art 7º da Instrução Normativa Secom nº 02/2018.

**5. Para os veículos e demais meios de divulgação com atuação na Internet, principalmente aqueles que empregam tecnologia de automação da veiculação, inclusive os inovadores digitais, no momento da realização do cadastro são exigidos termos de compromisso para resguardar o anunciante governamental quanto a veiculação em sítios da Internet com conteúdos impróprios, em observância aos direitos individuais e dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

6. Ressaltamos que a Secom não dispõe de competências para a classificação do conteúdo editorial dos veículos de divulgação, a fim de manter e disseminar, tanto para as agências de publicidade contratadas ou perante os órgãos/entidades do Sicom, listas com proibição ou mesmo para direcionamento de investimentos publicitários, sob pena de infringir os termos do artigo 220 da Constituição Federal.

7. A comunicação do executivo federal segue as diretrizes e objetivos do Decreto 6.555/2008, da Lei 12.232/2010 e Instrução Normativa Secom nº 02/2018, que reforça o caráter de abrangência para as ações de divulgação, inclusive reforça o caráter de regionalização da comunicação e não arbitra restrições em face do posicionamento político

do conteúdo editorial e de seus publicadores e nem de qualquer outro tipo de segregação, seja ideológica, religiosa ou partidária.

**8. Os planos de mídia para serem autorizados por esta Secretaria devem contemplar a diversidade de meios veículos na sua composição, pela necessidade de alcançar a população brasileira na extensão territorial do país e observando a multiplicidade cultural e as características regionais, e independentemente de eventual posicionamento favorável ou contrário à atual gestão do Governo Federal por parte do veículo. Durante o ano de 2019 foram autorizadas 13 ações de divulgação com 3.555 veículos programados, representando mais de 15% sobre a quantidade de veículos programados em 2018, conforme demonstramos no quadro abaixo:**

(...)

31. Neste mesmo pronunciamento, quanto aos endereços eletrônicos citados nas matérias jornalísticas referenciadas na representação, explicou a Secretaria de Publicidade e Promoção da Secom que esses sites fazem parte do rol de parcerias realizadas pela plataforma Google AdSense na divulgação da campanha Nova Previdência 2ª Fase, junho/2019, como forma inovadora de comunicação publicitária, acrescentando:

**10. Neste caso específico, a publicidade contratada buscou perfis reconhecidos pelo produto Google Ads - ambiente da plataforma Google destinado para gerenciamento de publicidade utilizados pelas agências de propaganda. A publicidade teve como alvo os perfis que tinham afinidade para o assunto Previdência e demais correlações de acordo com sintaxe para o tema da campanha para atingir o público-alvo, conforme plano de mídia. O gerenciamento da entrega de publicidade é automático de acordo com as necessidades de alcance dos públicos-alvo indicados nas ações de publicidade das agências de publicidade/anunciantes.**

**11. Vale ressaltar que o Google realiza a contratação de editores de conteúdo da Internet, que compõem a rede de parceiros onde serão exibidos os anúncios publicitários, por meio do produto denominado Google AdSense.**

**12. Em suma, a contratação por meio do produto Google Ads é de perfis de navegação e não de sítios na Internet.**

**13. É de competência da agência de publicidade o monitoramento das entregas, juntamente com a equipe técnica do Google, bem como a revisão dos parâmetros a fim de perseguir com mais acuidade os objetivos de comunicação atribuídos para a campanha publicitária. É um trabalho permanente e faz parte das rotinas para aprimoramento da execução publicitária acompanhada pela Secom.**

14. A fim de obter subsídios sobre as ocorrências de veiculações retratadas nas referidas representações, esta Secretaria notificou as agências de publicidade contratadas, tendo em vista as obrigações contratuais e o compromisso cadastral do Google, a fim de apurar os fatos e adotar as providências cabíveis.

15. Diante das matérias jornalísticas veiculadas acerca do tema, o Google se manifestou sobre as ocorrências propagandas conforme documento de número 1944281 em anexo.

16. Desta forma, a execução publicitária referente às veiculações realizadas por meio da plataforma Google estão em constantes auditorias e os casos considerados impróprios serão tratados a fim esclarecer a pertinência aos objetivos da campanha ou sobre contrariar os preceitos normativos, sejam do ponto de vista legal ou dos reflexos financeiros. [...] (grifou-se)

32. Por outro viés, cumpre realçar também que é a agência de propaganda que reserva e compra espaço e o tempo publicitário de veículos e demais meios de divulgação, bem como obtém os serviços especializados prestados por fornecedores previstos no § 1º, do art. 2º, da referida Lei, EM

SEU PRÓPRIO NOME, razão pela qual a sua atuação, por conta e ordem e mediante autorização do anunciante (UNIÃO/SECOM), não possui natureza jurídica de mandato.

33. O art. 2º da Lei nº 12.232/2010 dispõe:

"Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade **o conjunto de atividades realizadas integradamente** que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a **intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade** aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral." (grifou-se)

34. Pelo exposto, é a agência de propaganda que presta serviços de publicidade, de forma integrada, que inclui os serviços de intermediação e de distribuição aos veículos e demais meios de divulgação e de contratação de serviços especializados previstos na mencionada Lei.

35. Assim, a agência é contratada pelo anunciante (UNIÃO/SECOM) mediante procedimento licitatório, e não os meios de divulgação e fornecedores, com os quais a Administração não possui vínculo contratual, nem lhes faz pagamentos diretos. Vale sublinhar que todo pagamento feito pelo anunciante (UNIÃO/SECOM) se dá com base no faturamento efetivado pela agência de propaganda contratada, e a ela são feitos os créditos bancários correspondentes.

36. Com efeito, a Administração Pública, como anunciante, não tem contrato com meios de divulgação nem com fornecedores de serviços especializados, sequer emitindo nota de empenho em seus nomes relativamente a despesas de publicidade, porquanto o empenho efetuado é obrigatoriamente em nome da agência com a qual mantém contrato.

37. Frise-se ainda que o fato de haver contrato celebrado entre a União, por intermédio da SECOM, e determinadas agências de propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, não transfere a responsabilidade por atos das empresas ao ente contratante.

38. Da leitura dos referidos contratos, resta clarividente a exclusiva responsabilidade das empresas por eventuais *“ônus resultante de quaisquer ações, demandas, custos e despesas decorrentes de danos causados por culpa, dolo ou omissão de seus empregados, prepostos ou contratados, bem como obrigar-se por quaisquer responsabilidades decorrentes de ações administrativas ou judiciais que lhe venham a ser atribuídas por força de lei, relacionadas com o cumprimento do presente contrato”* (Cláusula 5.1.31).

39. Destaca-se, ainda, a seguinte cláusula referente às obrigações das empresas contratadas:

5.1.27. Executar todos os contratos, tácitos ou expressos, firmados com fornecedores de bens e de serviços especializados e com veículos de comunicação e de divulgação, bem como responder por todos os efeitos desses contratos, perante seus signatários e a própria CONTRATANTE.

40. Quanto aos casos específicos denunciados nas matérias jornalísticas em que se ancora a Representação do Parquet junto ao TCU, por meio de Nota Oficial de 03/06/2020, a Secom informou que as veiculações não se trataram de patrocínio de qualquer site ou blog, uma vez que a plataforma mencionada *“utiliza inteligência artificial e critérios próprios para distribuição de anúncios”*, tendo os veículos que constam na lista citada pela matéria sido selecionados pelo desempenho aferido pelo algoritmo do Google, e não pela Secom.

41. Ademais, cumpre salientar, mais de uma vez, que a Secretaria não possui contratos firmados com veículos de divulgação nem com empresas de tecnologia que prestam serviços especializados relacionados à expansão dos efeitos das mensagens publicitárias, não havendo, portanto, *“instrumento do contrato da SECOM/PR com a Google Adwords”*.

## III.2. DOS VÍCIOS DA DECISÃO CAUTELAR QUE MERECEM SER ACLARADOS

### I. Da omissão e da obscuridade do item “b” da decisão embargada.

42. Diante da análise supra sobre as contratações de publicidade, tem-se que a decisão cautelar deferida pelo Ministro Relator, *data venia*, partiu de premissa equivocada.

43. Primeiro porque as agências de propaganda que prestam serviços de publicidade e a plataforma Google Ads, assim como os demais veículos e meios de divulgação com atuação na *internet*, inclusive os inovadores digitais, possuem a responsabilidade de proibir “*sites parceiros de veicularem conteúdos ilegais*”. Fora isso, não se pode olvidar que, dentre as competências institucionais da Secom, não consta o dever de promover a classificação do conteúdo editorial dos veículos de divulgação, portanto a decisão, ora impugnada, atribui medida que foge aos limites das competências da Secretaria. Como já dito, cabe às Agências a execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação.

44. Segundo, porque os endereços eletrônicos que fundamentaram a impugnação por parte do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas foram parcerias selecionadas pela plataforma Google Ads, como forma inovadora de comunicação publicitária autorizada e incentivada pelo dispositivo do art. 2º, §1º, III, da Lei nº 12.232, de 29 de abril 2010, que dispões sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidades prestados por intermédio de agências de propaganda.

45. Essa plataforma Google, vale frisar, destina-se justamente ao gerenciamento de publicidades promovidas por Agências. Logo, a sua utilização permite que a distribuição de anúncios publicitários se dê, dentro dos perfis reconhecidos pelo Google AdSense, de forma automática e de acordo com o público-alvo indicados nas ações publicitárias das agências anunciantes. **Destaque-se que, como esclarecido pela área técnica, a contratação por esta plataforma tem por critério perfis de navegação e não de sítios na internet, atingindo assim o público-alvo da campanha publicitária.**

46. Por ser questão mais técnica, relevante transcrever ao menos parte do pronunciamento da Secretaria de Publicidade e Promoção da Secom (1995820), no âmbito do processo SEI nº00170.001433/2020-82, no ponto em que se explica como se dá a cobrança das divulgações feitas por esta plataforma:

(...)

20. No que diz respeito a veiculação da campanha com a utilização de plataformas digitais de distribuição de conteúdos publicitários, a exemplo do Google Ads, se deu por meio de proposta de veiculação, apresentada pela agência de publicidade responsável pela campanha, e das especificações de público-alvo definidas em plano de mídia. A aprovação do plano de mídia cumpre orientações do Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade. A programação teve como objetivo permitir abrangência da comunicação e complementar os esforços de mídia dos demais meios de divulgação, com uma melhor relação de custo por impacto.

21. Vale esclarecer que os formatos de compras na plataforma exigem interação do usuário com a peça exposta, seja por meio de clique (compra por clique) ou visualização do vídeo na íntegra. Se o anúncio for exibido na página da Internet e o usuário não executou a ação de clicar, ou se o vídeo da campanha foi iniciado e foi rejeitado antes de fim da sua execução na totalidade, não há cobrança de valores para o anunciante.

(...)

23. As plataformas inovadoras oferecem a possibilidade de ampliar rapidamente a cobertura e a frequência de uma programação de mídia, alcançando públicos que não foram impactados nos demais meios de divulgação ou oferecem novas oportunidades de contato com aproveitamento da interação, característica própria do meio digital, possibilitando o aprofundando e o entendimento do tema. No entanto, o trabalho nessas ferramentas é contínuo e deve ser monitorado e ajustado pela agência de propaganda no momento da sua execução, em busca das melhores práticas de mercado.

24. No entanto, deve-se pontuar que a ferramenta não trabalha sem controle. A plataforma Google Ads oferece à agência executora painel de controle (*dashboard*) com os dados de execução em tempo real e permite alterar as configurações a qualquer momento, para ajustar os parâmetros de acordo com a *performance* e a interação com cada segmento de público.

25. Os pagamentos só são realizados mediante comprovação da exibição em relatórios e do cumprimento dos parâmetros inicialmente autorizados.

(...)

47. Assim sendo, resta evidenciado que a decisão cautelar, por ter sido preferida antes da oitava da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República, não observou as peculiaridades inerentes dessa plataforma Google AdSense, sendo, portanto, omissa.

48. Ora, além dos valores direcionados à plataforma não serem devidos pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República e sim pelas Agências por ela contratadas, não há, pela plataforma Google Ads, direcionamento referente a que site deveria ser exibido o anúncio e sim um direcionamento para atingir o público-alvo campanha, conforme o hábito de navegação do usuário/perfil da Internet.

49. Vislumbra-se assim uma contradição no *decisum*, na medida em que o Relator partiu da premissa de que, para a liberação da verba publicitária pública, deve-se avaliar a consonância da audiência ou público-alvo das plataformas/canais/mídias com os objetivos da campanha. Ocorre que, na verdade, por meio da plataforma Google AdSense, o objetivo é outro, qual seja, atingir os perfis de usuários alvo da campanha informacional.

50. A par dessas questões, vislumbra-se também uma obscuridade no item “b” da decisão a ser aclarada, na medida em que há referência a todas as campanhas do Governo Federal, quando o objeto da impugnação feita na Representação do Ministério Público do TCU se dirige apenas às campanhas institucionais promovidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social. Desse modo, por prudência, espera-se que o Ministro Relator delimite a abrangência de sua decisão.

## **II - Da contradição e obscuridade do item “d” da decisão embargada.**

51. No item “d” da decisão, o e. Ministro Relator determinou ao Ministério das Comunicações que apure os fatos, no prazo de 15 dias, e apresente evidências robustas que afastem a ocorrência de indícios de irregularidade, ou informe medidas para instauração de tomada de contas especial.

52. A primeira contradição verificada é no ponto em que se concede prazo para apuração de supostas irregularidades descritas nos subitens d.1 e d.2., mas, de logo, já determina que, caso não haja evidências robustas que as afastem, sejam adotadas, em 15 dias, as medidas para instauração de tomada de contas.

53. Ainda que o e. Ministro Relator, mesmo com as explicações trazidas nos itens anteriores, continue a entender que houve irregularidades nas divulgações das campanhas publicitárias, por meio da plataforma Google Ads, é preciso ressaltar que o próprio Google, como já esclarecido, ao detectar que o site ou canal foge às exigências contratuais da Agência de Publicidade, promove o abatimento dos valores correspondentes às publicações.

54. Para demonstrar de forma mais clara essa sistemática, oportuno transcrever o seguinte trecho da manifestação de uma das unidades da Secretaria Especial de Comunicação Social ((1995820), no ponto em que aborda os valores despendidos especificamente na campanha publicitária sobre a PEC da Reforma Previdenciária veiculadas em sites e canais que feriram a política do Google:

(...)

26. Conforme informações prestadas pela agência Artplan Comunicação S.A., interpelada por esta Secretaria sobre as ocorrências de veiculação em locais impróprios, vide Ofício 8/2020/CGMID/SPP/SECOM/SEGOV/P, nº SEI 1988759, processo 00170.001364/2020-71, informa sobre abatimentos realizados a partir da identificação de exibição de anúncios,

classificados pelo Google, como “cliques inválidos” relativos à ação Nova Previdência, o qual transcrevemos o trecho correspondência, abaixo:

*Como é possível observar no e-mail, o Google informou que abatimentos foram compensados durante a campanha da Reforma da Previdência, todos já realizados, motivados por cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, no valor de R\$ 57.203,77 (cinquenta e sete mil, duzentos e três reais e setenta e sete centavos), além de outro abatimento de R\$ 108,71 (cento e oito reais e setenta e um centavos), em função de veiculações impróprias.*

27. Ademais, consta da documentação apresentada da agência Artplan, correspondência do Google com a tabela abaixo, com informações sobre os abatimentos relativos às exibições de anúncios considerados inválidos:

(...)

28. Por fim, e de volta ao caso específico, a plataforma tem mecanismos, inteligência artificial e algoritmos, que atuam para indicar os conteúdos nos quais foram associados a campanha e tiveram consumo por pessoas com hábitos similares ao público definido em *briefing* e foram originadas no território nacional. Não houve direcionamento de qual o site deveria ser exibido o anúncio, mas para quem o anúncio deveria receber a mensagem da campanha, por meio da oportunidade de sua exibição, conforme o hábito de navegação do usuário/perfil da Internet.

(...)

55. Como se vê, as Agências e as plataformas digitais já possuem mecanismos próprios para afastar eventuais irregularidades nas publicações por elas promovidas, de modo que, ainda que haja veiculação das campanhas publicitárias em sites e canais que fujam aos critérios definidos pela Secom, é garantido o abatimento no valor correspondente na contraprestação devida pela Agência.

56. Desse modo, mesmo sendo identificadas as situações descritas nos subitens d.1 e d.2, não haverá dano a ser apurado em sede de tomada de contas especiais, que, de acordo com o art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Conta da União), tem por objeto justamente a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano.

57. Afinal, como exposto na manifestação da Secretaria, ainda que haja “veiculação de publicidade do Governo Federal em plataformas/mídias/canais não condizentes com os respectivos público-alvo definidos”(subitem d.1 do decisum), a plataforma GoogleAds que está sendo efetivamente utilizada para selecionar os sites e canais digitais possui mecanismos, inteligência artificial e algoritmos para garantir que as publicações até então realizadas tenham sido dirigidas a pessoas com hábitos similares ao público definido em *briefing* e foram originadas no território nacional. E caso seja detectada alguma inconsistência, a própria plataforma acusa.

58. Desse modo, diante de todas as explicações trazidas sobre o vínculo que envolve o Poder Público, as agências publicitárias por ele contratadas e as plataformas digitais utilizadas para veiculação das campanhas institucionais e a sua sistemática de cobrança e abatimentos, **requer-se seja reconhecida a contradição da parte final do item “d” da decisão impugnada, que, em sede de cautelar, determina a instauração de processo de tomada de contas especiais, excluindo tal determinação.**

59. Por fim, caso não seja afastada a segunda parte do item “d”, espera-se seja dilatado o prazo inicialmente concedido, uma vez que, diante do volume das publicações realizadas, o prazo de quinze dias se torna deveras exíguo.

60. Por todo exposto, além de apresentar informações que antecedem a resposta da oitiva da Secom, os presentes aclaratórios, buscam demonstrar os vícios que maculam a decisão monocrática para que sejam expungidos.

#### IV – DO PEDIDO

61. Ante todo o exposto, requer-se a Vossa Excelência:



- a) o conhecimento e o recebimento dos presentes embargos de declaração no efeito suspensivo, nos termos do art. 287, §3º, do RITCU; e
- b) o acolhimento dos embargos de declaração, com efeitos modificativos, para que sejam afastadas as determinações impostas à Secretaria Especial da Presidência da República, sobretudo a segunda parte do item “d”.

## VOTO

Examinam-se embargos de declaração (peça 32) opostos por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU) contra o Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário (peças 17-19), decisão que referendou despacho deste relator por meio do qual foram determinadas providências cautelares à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) no âmbito de campanhas publicitárias do Governo Federal.

2. Em resumo, avaliou-se que estavam presentes os pressupostos da fumaça do bom direito, consubstanciada na existência de centenas de milhares de inserções publicitárias em canais não condizentes com o que se pretendia comunicar, bem como em mídias relacionadas a atividades ilegais; e do perigo da demora, tendo em vista que, em tese, a continuação de tais veiculações poderia manter eventual desperdício de recursos públicos.

3. De outra monta, constatou-se a inexistência de perigo reverso da demora, tendo em vista que a imediata interrupção das veiculações nos moldes acima apontados em nada prejudicaria as campanhas informativas do Governo Federal.

4. Reproduz-se abaixo a íntegra das medidas então tomadas por este relator, destacando-se que os aclaratórios ora analisados suscitam a ocorrência de vícios nas alíneas “b” e “d” da decisão embargada:

46. Ante todo o exposto, decido:

a) conhecer da representação, por preencher os requisitos admissionais previstos no art. 237, inciso III, c/c art. 235 do Regimento Interno do TCU;

**b) nos termos do art. 276 do RI/TCU, determinar cautelarmente ao Ministério das Comunicações que faça cessar, de imediato, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal, quaisquer que sejam, para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que se pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria;**

c) promover a oitiva do Ministério das Comunicações, com base no art. 276, § 3º, para que se pronuncie acerca dos indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar ora adotada, no prazo de quinze dias;

**d) determinar ao Ministério das Comunicações, com base no art. 8º da Lei 8.443/1992, que apure os fatos e, no prazo de quinze dias, apresente ao Tribunal evidências robustas que afastem a ocorrência dos indícios de irregularidades a seguir descritos, ou informe as medidas adotadas para a instauração da devida tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e identificação dos responsáveis:**

**d.1) veiculação de publicidades do Governo Federal em plataformas/mídias/canais não condizentes com os respectivos públicos-alvo definidos, a exemplo de, porém não se delimitando a esse caso, campanha informacional da reforma da previdência em que foram direcionadas inserções em canais da internet de público infantojuvenil ou de audiência estrangeira;**

**d.2) veiculação de publicidades do Governo Federal em plataformas/mídias/canais que se relacionem com atividades ilegais, a exemplo de, porém não se delimitando a esse caso, campanha informacional da reforma da previdência em que foram direcionadas inserções em site da internet que divulga resultados do chamado “jogo do bicho”;**

e) promover a oitiva do Ministério das Comunicações para que se pronuncie, no prazo de quinze dias, acerca das seguintes questões:

- e.1) inserções publicitárias do Governo Federal em sites de *fake news* e desinformação, em mídias que promovem a imagem pessoal do Exmo. Presidente da República, ou ainda em mídias alinhadas politicamente, nos termos expostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;
- e.2) informações sobre medidas concretas, planejadas ou já implementadas, no sentido de combater as ocorrências narradas, informando também eventuais resultados já alcançados;
- f) promover, nos termos do art. 157 do RI/TCU, diligência junto ao Ministério das Comunicações para que apresente, no prazo de quinze dias, planilhas contendo informações detalhadas sobre todas as veiculações/inserções do Governo Federal em plataformas/mídias/canais realizadas por meio da compra de espaços publicitários junto ao GoogleAdsense, ou qualquer instrumento congênere, sob a égide dos contratos com empresas de publicidade vigentes à época das campanhas da reforma da previdência e também sob a égide de contratos vigentes atualmente;
- g) autorizar a unidade técnica a solicitar, quando da diligência de que trata o subitem anterior, ou ainda em momentos posteriores, as informações que julgar necessárias para as suas análises;
- h) encaminhar ao Ministério das Comunicações cópia das peças do presente processo, como subsídio para as manifestações a serem apresentadas;

## II

- 5. Os embargos declaratórios apresentam inicialmente, a título de contextualização, substancial quantidade de informações sobre como se dão as contratações das agências de publicidade, regidas pela Lei 12.232/2010 e Instrução Normativa 3/2018 da Secretaria-Geral da Presidência, a qual prevê formas inovadoras de comunicação, em consonâncias com as novas tecnologias digitais.
- 6. Ressalta que, nos termos dessas contratações, as agências é que escolhem os veículos publicitários para as ações de comunicação, e respondem por todos os efeitos daí advindos.
- 7. Colaciona que cabe à Secom/PR a aprovação do plano de mídia, no qual se define o segmento de público a ser atingido e os parâmetros de exibição e performance, além de aprovar os parâmetros de custo e formatos de mídia apresentados na estratégia de divulgação pelas agências contratadas, mas que as plataformas digitais, a partir dos comandos realizados pelas agências de publicidade, executam a exibição dos anúncios, sendo esse um processo sob a responsabilidade das empresas de serviços de publicidade e dos veículos de divulgação contratados.
- 8. Informa que a Secom/PR solicitou, de forma imediata, esclarecimentos às agências contratadas, no Processo SEI nº 00170.001354/2020-71, a fim de serem apurados os fatos noticiados
- 9. Frisa que a Secom não dispõe de competências para a classificação de conteúdo editorial dos veículos de divulgação e ainda que não arbitra restrições em face do posicionamento político do conteúdo editorial e de seus publicadores e nem de qualquer outro tipo de segregação, seja ideológica, religiosa ou partidária.

## III

- 10. Após aqueles esclarecimentos iniciais, elencam-se os vícios de que padeceria a decisão embargada, abaixo resumidos.
- 11. Item “b” da decisão embargada:

- a decisão cautelar partiu de premissa equivocada: porque as agências de propaganda que prestam serviços de publicidade e a plataforma Google Ads, assim como os demais veículos e meios de divulgação com atuação na *internet*, inclusive os inovadores digitais, possuem a responsabilidade de proibir “*sites parceiros de veicularem conteúdos ilegais*”; porque não consta o dever de promover a classificação do conteúdo editorial dos veículos de divulgação, portanto a decisão, ora impugnada,

atribui medida que foge aos limites das competências da Secretaria; porque os endereços eletrônicos que fundamentaram a impugnação foram parcerias selecionadas pela plataforma Google Ads, que tem por critério perfis de navegação e não de sítios na internet, atingindo assim o público-alvo da campanha publicitária;

- por tais razões, segundo a AGU, resta evidenciado que a decisão é omissa, porque foi proferida sem oitiva da Secom/PR e não observou as peculiaridades inerentes dessa plataforma Google AdSense;

- a decisão é contraditória, pois na medida em que o Relator partiu da premissa de que, para a liberação da verba publicitária pública, deve-se avaliar a consonância da audiência ou público-alvo das plataformas/canais/mídias com os objetivos da campanha, porém, na verdade, por meio da plataforma Google AdSense, o objetivo é outro, qual seja, atingir os perfis de usuários alvo da campanha informacional;

- a decisão é obscura, pois há referência a todas as campanhas do Governo Federal, quando o objeto da impugnação feita na Representação do Ministério Público do TCU se dirige apenas às campanhas institucionais promovidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social.

12. Já o item “d” da decisão embargada seria contraditório, pois ao mesmo tempo em que se concede prazo para apuração de supostas irregularidades descritas nos subitens d.1 e d.2., desde logo determina que, caso não haja evidências robustas que as afastem, sejam adotadas, em 15 dias, as medidas para instauração de tomada de contas especial;

13. Ao fim, requer o conhecimento da peça recursal, com efeitos suspensivos e modificativos, para que sejam afastadas as determinações cautelares exaradas à Secom/PR, em especial a segunda parte do item “d” da decisão embargada, que se refere a eventual instauração de tomada de contas especial.

#### IV

14. Por estarem presentes os requisitos legais (art. 34 da Lei 8.443/1992) e regimentais (art. 287 do RI/TCU) aplicáveis, os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos.

15. Quanto ao mérito, acolho parcialmente o recurso para esclarecer o alcance e a delimitação da medida cautelar proferida conforme o item “b” transcrito na introdução deste voto e afasto as demais alegações de vícios apontados.

16. Inicialmente, observo que grande parte do arrazoado trazido em sede de embargos de declaração não se presta a suscitar a ocorrência de vícios propriamente ditos, mas se confunde com o próprio atendimento às oitivas determinadas por este relator.

17. Em suma, argumenta-se, que, no âmbito das contratações das empresas de comunicação efetivadas pela Secom/PR, a responsabilidade pela execução das campanhas publicitárias é atribuível somente a elas, bem como às plataformas eleitas para veiculação dos conteúdos.

18. Nesse sentido, sustenta-se que se partiu de premissa equivocada, atribui-se medida que foge aos limites das competências da Secom/PR e incorreu-se em omissão em função de não ter sido franqueada a manifestação do órgão previamente à decisão cautelar exarada.

19. Observo que o próprio raciocínio que aponta vício na decisão embargada é, em si, contraditório, pois ao tempo em que apresenta explanação sobre o tipo de contrato em comento, buscando-se afastar a ocorrência de irregularidades, informa que a Secom/PR “solicitou, de forma

imediate, esclarecimentos às agências contratadas, no Processo SEI nº 00170.001354/2020-71, a fim de serem apurados os fatos noticiados”.

20. Em momento algum o despacho decisório afastou a responsabilidade das agências de publicidade contratadas, da plataforma digital que veiculou os anúncios em questão (Google AdSense), ou ainda se requereu da Secom/PR o “dever de promover a classificação do conteúdo editorial dos veículos de divulgação”, função que de fato não lhe cabe – e que tampouco lhe foi atribuída.

21. O comando da medida cautelar foi direcionado à Secom/PR não porque ela executaria diretamente as campanhas publicitárias, mas sim porque cabe a ela zelar, na condição de órgão contratante, pela boa aplicação dos recursos públicos que gere mediante a contratação de agências de publicidade, as quais, por sua vez, contratam os veículos de comunicação.

22. Naturalmente, o que se espera da Secom/PR, no cumprimento de suas obrigações legais, na condição de entidade pública contratante, é a exigência, por parte de seus contratados, da lúdima e correta execução do objeto, como preceitua o art. 58, inciso III, da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

III - fiscalizar-lhes a execução;

23. Assim, tem a Secom/PR o dever poder de fiscalizar e acompanhar a execução de tais contratos, e, ao se deparar com eventuais irregularidades, proceder às medidas legais pertinentes.

24. Importante frisar que, no juízo valorativo para concessão da medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno desta Casa, com ou sem oitiva prévia da parte, deve ser sopesado se estão presentes, simultaneamente, a plausibilidade jurídica do que se alega – no caso em questão, a veiculação irregular de publicidades em campanhas informativas do Governo Federal – e o perigo da demora.

25. Como se demonstrou à saciedade no despacho decisório proferido à peça 13, há indícios suficientes que autorizam a interpretação, ainda que em caráter precário, de que ocorreram centenas de milhares de veiculações, no âmbito da campanha da reforma da previdência, em canais de público-alvo estranhos ao assunto ou ainda em sites que se relacionam de alguma forma a atividades ilegais, o que, em tese, pode configurar realização irregular de despesas.

26. No mesmo passo, naquela análise sumária de cognição, chegou-se à conclusão que “o perigo da demora está consubstanciado no fato que, a persistirem, os dispêndios em comento continuarão a avolumar a sangria inócua de recursos federais”, e que, por outro lado, “inexiste qualquer indício de perigo da demora reverso, ou seja, a imediata paralisação do direcionamento de recursos nos termos descritos acima em nada prejudicará o andamento de campanhas publicitárias levadas a cabo pelo Governo Federal”.

27. Naquela assentada, tendo o exame deste relator firmado convicção preliminar, devidamente fundamentada, acerca da presença dos pressupostos ensejadores da medida cautelar, prescindível se fez a oitiva prévia da Secom/PR, faculdade expressamente prevista no art. 276 do RI/TCU, de forma que não há que se falar em omissão.

28. Os embargos de declaração em apreciação também informam que a própria forma de funcionamento dos anúncios veiculados por intermédio da plataforma Google AdSense já prevê mecanismos de compensação, em que eventuais veiculações indevidas são alvos de abatimentos:

Como é possível observar no e-mail, o Google informou que abatimentos foram compensados durante a campanha da Reforma da Previdência, todos já realizados, motivados por cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, no valor de R\$ 57.203,77 (cinquenta e sete mil, duzentos e três reais e setenta e sete centavos), além de outro abatimento de R\$ 108,71 (cento e oito reais e setenta e um centavos), em função de veiculações impróprias.

29. Tais informações, importantíssimas, devem e serão levadas em consideração quando do exame de mérito do presente processo, mas são insuficientes para a descaracterização da fumaça do bom direito que sustenta a medida cautelar em vigência.

30. Isso porque se desconhece a extensão do número de veiculações irregulares ocorridas e se de fato aqueles montantes informados de compensação estão devidamente condizentes e proporcionais com as inserções publicitárias indevidas.

31. Lembre-se que os casos mencionados no despacho decisório são meramente exemplificativos, levantados por reportagens de canais da imprensa – e não à toa foram solicitados junto à Secom/PR, mediante diligência, dados detalhados sobre todas as veiculações realizadas nos mesmos moldes ora discutidos no âmbito dos contratos em vigência junto a agências de publicidades.

32. Ainda com relação ao item “b” do despacho decisório, cabe, de outra sorte, acatar as alegações de obscuridade, uma vez que faz referência a todas as campanhas do Governo Federal.

33. Dessa forma, promovo alteração no comando para que passe a constar o seguinte (destacando-se em negrito a parte acrescida): nos termos do art. 276 do RI/TCU, determinar cautelarmente ao Ministério das Comunicações que faça cessar, de imediato, **nos contratos sob sua responsabilidade**, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que se pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria.

34. Por fim, afastam-se as alegações de vícios no item “d” do despacho decisório, reproduzido abaixo:

d) determinar ao Ministério das Comunicações, com base no art. 8º da Lei 8.443/1992, que apure os fatos e, no prazo de quinze dias, apresente ao Tribunal evidências robustas que afastem a ocorrência dos indícios de irregularidades a seguir descritos, ou informe as medidas adotadas para a instauração da devida tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e identificação dos responsáveis:

35. Não há qualquer contradição a reclamar reparos. O comando apenas determina que, caso a Secom/PR não logre apresentar evidências robustas acerca da ausência de prejuízos nos instrumentos em que conste como contratante junto às agências de publicidade, deve proceder às providências para instauração de TCE.

36. Tampouco há que se falar em exiguidade de prazo, porquanto o que se exige da Secom/PR não é a conclusão da TCE, mas tão somente que informe, no prazo de quinze dias, as medidas adotadas para instauração do procedimento administrativo, no cenário em que chegue à conclusão pela ocorrência de prejuízos aos cofres federais.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de agosto de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO



Relator

## ACÓRDÃO Nº 2132/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.941/2020-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Recorrentes: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23).
4. Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (extinta).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34, da Lei 8.443/1992, c/c art. 287 do RI/TCU, conhecer dos presentes embargos de declaração, para suprir a obscuridade identificada, dando-se nova redação à alínea “b” do item 46 do despacho decisório à peça 13, que passa a constar da seguinte forma:

b) nos termos do art. 276 do RI/TCU, determinar cautelarmente ao Ministério das Comunicações que faça cessar, de imediato, **nos contratos sob sua responsabilidade**, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que se pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria.

9.2. manter inalteradas as demais disposições da decisão recorrida;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério das Comunicações; à Advocacia-Geral da União; à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República; e à Secretaria-Geral da Presidência da República.

## 10. Ata nº 30/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/8/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2132-30/20-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:  
(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral